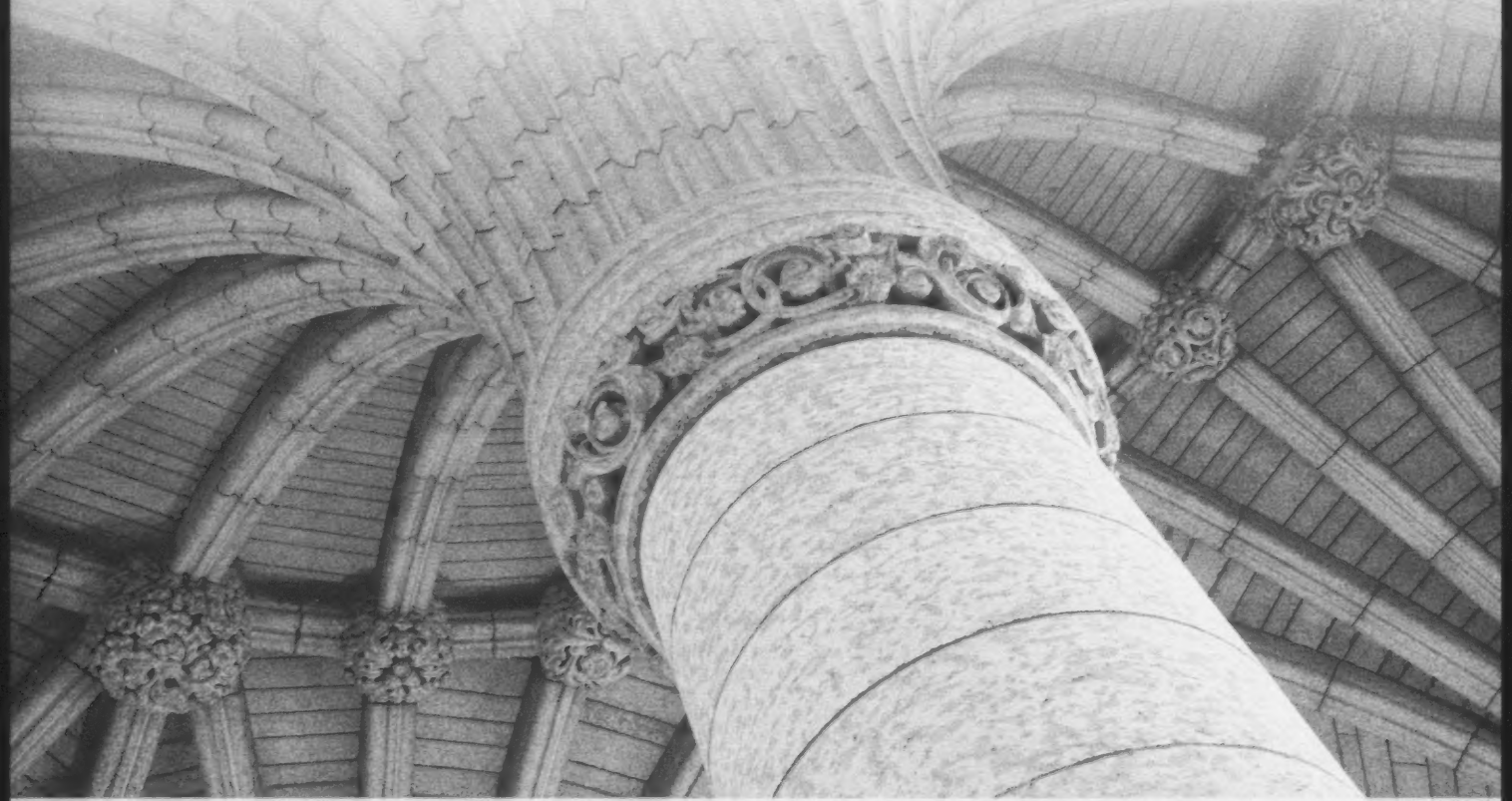
CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 5, LA PRÉPARATION DES DÉTENUES À LA MISE EN LIBERTÉ — SERVICE CORRECTIONNEL CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président



MAI 2018
42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

RAPPORT 5, LA PRÉPARATION DES DÉTENUES À LA MISE EN LIBERTÉ — SERVICE CORRECTIONNEL CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président
L'hon. Kevin Sorenson

MAI 2018

42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Shaun Chen

Gérard Deltell

Paul Lefebvre

Steven MacKinnon*

Rémi Massé

Joyce Murray*

Alexander Nuttall

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Daniel Blaikie

Rachael Harder

Hélène Laverdière

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

QUARANTE-SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)*g*) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 5, La préparation des détenues à la mise en liberté — Service correctionnel Canada, des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 5, LA PRÉPARATION DES DÉTENUES À LA MISE EN LIBERTÉ – SERVICE CORRECTIONNEL CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « Service correctionnel Canada [SCC] est responsable d'assurer la garde sécuritaire des délinquantes purgeant une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus et de les préparer à leur réinsertion dans la collectivité à leur libération. [SCC] doit aussi adopter des programmes et des politiques qui répondent aux besoins particuliers des délinquantes, y compris des femmes autochtones[1]. »

De plus, le « nombre de délinquantes purgeant une peine d'emprisonnement dans un établissement fédéral a augmenté de 38 % au cours de la dernière décennie [...] À l'heure actuelle, 36 % des délinquantes en détention s'identifient comme autochtones (Premières nations, Métis et Inuit)[2]. » Un grand nombre de délinquantes dans les établissements fédéraux avaient de jeunes enfants, souffraient de problèmes de santé mentale, de dépendance à l'alcool ou aux drogues, avaient subi de la violence ou avaient déjà tenté de se suicider[3].

Toujours selon le BVG, au début des années 1990, SCC a fermé l'unique établissement pour délinquantes, situé à Kingston, et l'a remplacé par cinq établissements régionaux[4]. À la même époque, SCC « a aussi adopté une nouvelle approche correctionnelle à l'endroit des délinquantes, reconnaissant que celles-ci ont des parcours criminels différents de ceux des délinquants de sexe masculin. Après consultation d'experts en services correctionnels,

---

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.1.

2 *Ibid.*, paragr. 5.2.

3 *Ibid.*, paragr. 5.3.

4 *Ibid.*, paragr. 5.4.

[SCC] a élaboré des programmes visant à cibler les facteurs de risque directement liés au comportement criminel des délinquantes[5]. »

Le BVG a mené un audit, publié à l'automne 2017, ayant pour but de déterminer si SCC « avait offert des programmes, mené des interventions et assuré des services en santé mentale à l'intention des délinquantes en détention sous responsabilité fédérale, y compris les délinquantes autochtones, de façon à répondre judicieusement à leurs besoins particuliers et à favoriser leur réinsertion dans la collectivité[6] ».

Le 17 avril 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) s'est réuni pour discuter de cet audit. Les témoins suivants étaient présents : du BVG, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Carol McCalla, directrice principale; et de SCC, Anne Kelly, commissaire intérimaire, Kelley Blanchette, sous-commissaire pour délinquantes, et Jennifer Wheatley, commissaire adjointe, Secteur des services de santé[7].

CONSTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Cote de sécurité et besoins en réadaptation

A. Cote de sécurité

Selon le BVG, SCC « n'avait pas mis en œuvre de processus de détermination de la cote de sécurité initiale spécialement conçu pour les délinquantes. [SCC] a plutôt établi la cote de sécurité initiale des délinquantes à l'aide de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, un outil mis au point il y a plus de 25 ans à partir de données d'un échantillon de délinquants de sexe masculin[8]. »

Le BVG a constaté que « dans presque tous les cas au cours de l'exercice 2015-2016, [SCC] avait obtenu un document officiel concernant l'infraction pour lui permettre d'effectuer l'évaluation initiale. Cependant, [SCC] a obtenu la déclaration de la victime avant de procéder à l'évaluation initiale dans seulement 74 % des cas où des déclarations étaient disponibles. [SCC] a aussi besoin d'autres renseignements au sujet des délinquantes – par

---

5 *Ibid.*, paragr. 5.5.

6 *Ibid.*, paragr. 5.6.

7 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion no 92.

8 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.14.

exemple les renseignements concernant les infractions antérieures –, mais souvent, il ne recevait pas à temps tous les renseignements demandés pour pouvoir en tenir compte dans ses évaluations initiales[9]. »

SCC s'est servi de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et « fait appel au jugement professionnel du personnel pour établir la cote de sécurité initiale des délinquantes, soit sécurité maximale, moyenne ou minimale[10] ». Selon le BVG, les « recherches ont montré qu'il y avait lieu de réexaminer certains facteurs pris en compte par l'Échelle pour mieux évaluer les risques que posent les délinquantes, tels que la toxicomanie et le dysfonctionnement familial. À ce jour, [SCC] n'a apporté aucun changement à la façon dont il utilise l'outil pour la détermination de la cote de sécurité initiale[11]. »

Le BVG a constaté « qu'au cours de chacun des trois derniers exercices (de 2014-2015 à 2016-2017), le personnel n'avait pas utilisé les résultats obtenus à l'aide de l'Échelle de classement par niveau de sécurité dans environ 31 % des évaluations initiales. Cependant, les recherches de [SCC] ont montré que la cote de sécurité finalement établie par le personnel à l'admission – qu'il ait ou non suivi la recommandation obtenue à l'aide de l'Échelle – était plus exacte que celle produite à l'aide de cet outil[12]. »

Selon le BVG, SCC « a mis au point un outil de réévaluation de la cote de sécurité spécialement pour les délinquantes : l'Échelle de réévaluation du niveau de sécurité pour les délinquantes. Cette échelle prend en compte le comportement de la délinquante pendant sa détention, y compris les progrès accomplis dans ses programmes correctionnels et le contact établi avec sa famille de manière positive[13]. »

Le BVG a constaté que « le personnel de [SCC] n'avait souvent pas utilisé les résultats obtenus à l'aide de l'Échelle de réévaluation du niveau de sécurité pour les délinquantes[14] », et que « les réévaluations étaient effectuées comme prévu, mais que la moitié d'entre elles avaient été réalisées après la date à laquelle les délinquantes étaient devenues admissibles à la mise en liberté. Ce point est important parce que, selon les recherches, lorsqu'un délinquant peut être transféré sans risque à des installations dont le niveau de sécurité est moins élevé avant la mise en liberté, il a plus de chances de réussir sa réinsertion sociale. Un délinquant a plus de chances d'obtenir une libération conditionnelle

---

9 *Ibid.*, paragr. 5.20.

10 *Ibid.*, paragr. 5.22.

11 *Ibid.*, paragr. 5.23.

12 *Ibid.*, paragr. 5.24.

13 *Ibid.*, paragr. 5.25.

14 *Ibid.*, paragr. 5.26.

s'il se trouve dans un établissement à sécurité minimale que dans un établissement à sécurité plus élevée[15]. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait examiner des moyens d'améliorer son processus de détermination de la cote de sécurité initiale des délinquantes afin de tenir compte de manière appropriée des facteurs de risque applicables. S'il y a lieu, les réévaluations de la cote de sécurité devraient continuer de se faire pour favoriser la réinsertion sociale ultérieure d'une délinquante. La mesure dans laquelle les recommandations obtenues à l'aide de l'Échelle de réévaluation du niveau de sécurité ne sont pas suivies devrait être surveillée pour s'assurer que l'Échelle est utilisée comme prévu[16].

À cet égard, la commissaire intérimaire a expliqué qu' « en ce qui concerne l'amélioration du processus de détermination de la cote de sécurité initiale des délinquantes, SCC mène une étude afin de déterminer les facteurs de risque des délinquantes. Cette étude permettra de cerner les modifications à apporter, s'il y a lieu, à notre outil de classement initial par niveau de sécurité afin d'accroître son efficacité pour les femmes[17]. » De plus, le plan d'action de SCC prévoit qu'un rapport sur les résultats concernant la validité des outils d'évaluation sera présenté au Comité de direction de SCC en mai 2018. D'ici décembre 2018, un « examen de la documentation sera effectué pour relever les facteurs de risque pertinents aux délinquantes ainsi que leur rôle possible dans le processus de détermination de la cote de sécurité[18]. »

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1 – Sur la cote de sécurité initiale et ses réévaluations

Que *Service correctionnel Canada* (SCC) présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : A) d'ici le 30 juin 2018, un rapport présentant les résultats de l'étude de SCC concernant la validité des outils d'évaluation du niveau de sécurité; B) d'ici le 31 décembre 2018, un rapport sur la revue de la documentation sur les facteurs de risque pertinents aux délinquants et leur rôle possible dans le processus de détermination de la cote de sécurité.

---

15 *Ibid.*, paragr. 5.27.

16 *Ibid.*, paragr. 5.28.

17 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion n° 92, 1540.

18 Service correctionnel Canada (SCC), Plan d'action détaillé, p. 1-2.

B. Orientation vers les programmes correctionnels

Le BVG a constaté que SCC « utilisait l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour orienter une délinquante vers un programme correctionnel. Cependant, cette échelle avait été conçue pour établir la cote de sécurité et non pour orienter les délinquants vers les programmes correctionnels. [SCC] a élaboré l'indice du risque criminel comme outil devant permettre de mieux orienter les délinquants vers les programmes correctionnels. Cependant, à la fin de la période visée par l'audit, [SCC] ne l'utilisait pas encore pour les délinquantes[19]. »

À ce sujet, le vérificateur général du Canada a ajouté que « ce qui importe, c'est que les besoins de ces femmes soient évalués à leur entrée dans le système correctionnel, de sorte qu'on puisse déterminer le type de programmes qu'il leur faut, et il est nécessaire que cela se fasse dès le début. Le Service correctionnel a de nombreux programmes, et nous n'avons pas remarqué de problèmes particuliers avec les programmes en soi. Le problème, c'est l'accès aux programmes[20]. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait mettre en œuvre un outil approprié pour orienter les délinquantes vers des programmes correctionnels adaptés au risque de récidive qu'elles posent[21].

À ce sujet, la commissaire intérimaire a indiqué que SCC avait « créé ce que nous appelons l'indice du risque criminel, qui a été validé tant pour les hommes que pour les femmes[22] ». pour orienter les délinquantes vers des programmes correctionnels adéquats, en particulier pour ce qui est de l'intensité des programmes. Selon son plan d'action, SCC a commencé à offrir de la formation à ses employés sur l'utilisation de l'Indice de risque criminel et des « rapports de conformité seront produits au cours du nouvel exercice financier [2018-2019][23] ». De plus, SCC a mis en œuvre un outil d'aiguillage qui améliore « l'affectation de délinquants autochtones à des programmes correctionnels[24] ».

---

19 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.34.

20 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion n° 92, 1625.

21 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.36.

22 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion n° 92, 1630.

23 SCC, Plan d'action détaillé, p. 3.

24 *Ibid.*, p. 2.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 2 – Sur la formation des employés sur l'Indice de risque criminel

Que *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : A) un rapport d'étape de conformité sur le pourcentage d'employés concernés ayant reçu la formation sur l'Indice de risque criminel d'ici le 30 septembre 2018; B) d'ici le 31 mai 2019, un rapport final sur le pourcentage d'employés nécessitant une telle formation qui l'ont reçu, en date du 31 mars 2019.

Prestation des programmes et réalisation des interventions

A. Efficacité et achèvement des programmes correctionnels

Le BVG a constaté que SCC « n'avait pas évalué l'efficacité de ses programmes correctionnels pour ce qui est de cibler les facteurs liés au risque de récidive [...] et avait pris trop de temps à exécuter les programmes correctionnels destinés aux délinquantes, ce qui avait souvent compromis la préparation de ces dernières à une audience de libération conditionnelle dès la date à laquelle elles y devenaient admissibles pour la première fois. En moyenne, la moitié des délinquantes purgeant une peine de courte durée n'avaient pas achevé leurs programmes correctionnels avant de devenir admissibles à leur première libération conditionnelle. Cette situation nuisait à la préparation en temps opportun de la majorité des délinquantes en vue de leur libération, étant donné que ces délinquantes devenaient admissibles à leur première libération conditionnelle six mois après leur admission dans l'établissement de détention[25]. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait examiner l'efficacité de ses programmes correctionnels pour les délinquantes afin de s'assurer qu'ils permettent de cibler de façon appropriée les facteurs déterminants du risque de récidive. Service correctionnel Canada devrait aussi s'assurer que les programmes correctionnels sont exécutés au moment approprié et selon l'intensité et la durée qui conviennent pour soutenir la préparation d'une délinquante à une audience de libération conditionnelle dès la date à laquelle elle devient admissible pour la première fois à la semi-liberté[26].

Selon son plan d'action, SCC « évalue actuellement la pertinence, l'efficacité et l'efficience des programmes correctionnels de réinsertion sociale destinés aux délinquantes sous responsabilité fédérale et aux femmes autochtones. Les résultats de

---

25 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.42.

26 *Ibid.*, paragr. 5.51.

l'évaluation aideront à orienter les décisions concernant les améliorations à apporter à la conception et à la prestation des programmes correctionnels à l'intention des délinquantes[27]. » De plus, l'évaluation des programmes devrait permettre d'améliorer « les interventions structurées qui ciblent les facteurs de risque propres aux délinquantes et qui influent sur la réussite de leur réinsertion et à mieux les préparer en vue de leur audience de libération conditionnelle dès la date à laquelle elles deviennent admissibles pour la première fois à la semi-liberté[28] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 – Sur l'efficacité des programmes et leur offre en temps opportun

Que *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : A) d'ici le 31 décembre 2018, un rapport d'évaluation sur la pertinence, l'efficience et l'efficacité des programmes correctionnels destinés aux femmes; B) d'ici le 31 mai 2019, un rapport sur la proportion de détenues ayant terminé leurs programmes correctionnels avant la date à laquelle elles deviennent admissibles à une audience de libération conditionnelle, en 2017-2018 et 2018-2019.

B. Accès des délinquantes autochtones aux interventions et programmes correctionnels

Le BVG a indiqué que les « initiatives des Sentiers autochtones permettent d'offrir aux délinquants autochtones du counseling individuel et du soutien intensifs, dans le respect des valeurs, des traditions et des croyances autochtones. Ces initiatives avaient cours dans trois des cinq établissements pour femmes, et chacune pouvait être mise en œuvre pour un maximum de dix délinquantes à la fois[29]. »

De plus, les « pavillons de ressourcement sont des établissements correctionnels qui s'inspirent des approches de guérison traditionnelles pour favoriser la réinsertion des délinquantes dans la collectivité ». Le BVG a constaté qu'il « n'y avait pas de pavillons de ressourcement dans d'autres régions du pays [que les Prairies] où les délinquantes autochtones en détention étaient en petit nombre. [SCC] n'a pas examiné si les délinquantes autochtones avaient un accès suffisant aux pavillons de ressourcement dans l'ensemble de ses établissements[30]. »

---

27 SCC, Plan d'action détaillé, p. 3-4.

28 *Ibid.*, p. 4.

29 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.59.

30 *Ibid.*, paragr. 5.60.

Le BVG a constaté que « certaines délinquantes autochtones n'avaient pas accès à des programmes correctionnels adaptés à leur culture et que les pavillons de ressourcement et les initiatives des Sentiers autochtones n'étaient pas disponibles dans l'ensemble des cinq établissements de détention fédéraux pour femmes[31] ». De plus, « seulement le quart des délinquantes autochtones purgeant une peine de courte durée et suivant des programmes correctionnels adaptés à leur culture ont pu les achever avant la date à laquelle elles devenaient admissibles pour la première fois à la libération conditionnelle[32] ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait s'assurer que les délinquantes autochtones ont un accès suffisant, en temps opportun, à des programmes correctionnels dans chacun de ses établissements pour femmes, selon les besoins et les préférences de chaque délinquante. Service correctionnel Canada devrait s'assurer que les délinquantes autochtones ont un accès suffisant aux initiatives des Sentiers autochtones et aux pavillons de ressourcement pour que leurs besoins soient comblés, et devrait examiner d'autres types d'interventions dans les établissements où le nombre de délinquantes autochtones est faible[33].

À ce sujet, la commissaire intérimaire a expliqué que des centres d'intervention autochtones (CIA) pour les femmes seront mis en place « essentiellement [pour] les délinquantes qui purgent des peines relativement courtes[34] ». Une fois leur programme complété, SCC réévaluera leur cote de sécurité immédiatement, ou dans les 30 jours suivant la fin du programme. Les CIA ont eu un effet positif pour les hommes : « Une fois qu'ils ont terminé un programme et que nous réévaluons leur cote de sécurité, ils migrent vers la sécurité minimale — s'ils ne sont pas tout à fait prêts, nous les plaçons dans une unité des Sentiers autochtones pour qu'ils puissent continuer de travailler avec l'aîné —, ou leur dossier est préparé en vue d'être présenté à la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Nous espérons voir des résultats semblables pour les femmes[35]. »

Selon le plan d'action de SCC, les CIA pour les femmes autochtones tiendront compte de leurs besoins uniques, « et ce modèle devrait être mis en œuvre dans les établissements

---

31 *Ibid.*, paragr. 5.52.

32 *Ibid.*, paragr. 5.57.

33 *Ibid.*, paragr. 5.61.

34 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion n° 92, 1600.

35 *Ibid.*

pour femmes d'ici l'été 2018[36] ». De plus, « SCC offre actuellement une formation sur les CIA à tous les établissements pour femmes du pays[37] ». Enfin, « SCC se penche actuellement sur les possibilités d'accroître l'accès des délinquantes autochtones aux pavillons de ressourcement en collaborant avec les collectivités autochtones[38] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 – Sur l'accès aux programmes pour les détenues autochtones partout au pays, en temps opportun

Que, d'ici le 31 décembre 2018, *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant la nature de tous les programmes offerts aux détenues autochtones, comme les Sentiers autochtones et l'accès aux pavillons de ressourcement, dans chacun des cinq établissements fédéraux pour femmes, de même que la proportion des détenues autochtones ayant complété leur programme correctionnel avant la première date d'audience de liberté conditionnelle, par programme.

C. Formation et programmes de placement à l'extérieur

Selon le BVG, « CORCAN est un organisme de service spécial qui offre aux délinquants des emplois intéressants au cours de leur détention en vue d'améliorer leurs compétences de travail et leurs chances de se trouver un emploi à leur mise en liberté. Les emplois de CORCAN étaient offerts dans quatre des cinq établissements pour femmes, mais ne l'étaient pas dans les pavillons de ressourcement[39]. »

Le BVG a constaté que CORCAN employait peu de délinquantes. En 2016-2017, « seulement 29 délinquantes ont participé au programme d'emploi pendant trois mois ou plus, le temps minimum nécessaire pour acquérir des compétences favorisant l'employabilité ». Par contre, plus « de délinquantes ont participé à des programmes de formation professionnelle axés sur des compétences spécifiques, et 1 700 certificats de formation professionnelle ont été délivrés[40] ».

---

36 SCC, Plan d'action détaillé, p. 5.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, p. 6.

39 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.67.

40 *Ibid.*, paragr. 5.68.

De plus, peu de délinquantes ont obtenu des placements à l'extérieur, et leur nombre était en baisse, malgré la construction par SCC d'unités « à sécurité minimale à l'extérieur de la clôture périphérique de quatre de ses établissements pour femmes, au coût de 27 millions de dollars, en partie pour faciliter les placements à l'extérieur pour les délinquantes[41] ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service Correctionnel Canada devrait intensifier le recours aux programmes d'emploi ainsi qu'aux placements à l'extérieur pour favoriser la réinsertion sociale des délinquantes[42].

D'après son plan d'action, « SCC accroîtra la prestation du Programme national des compétences relatives à l'employabilité [...] à l'intention des délinquantes et augmentera les possibilités liées aux certificats de formation professionnelle, à la formation en milieu de travail et aux placements à l'extérieur afin d'appuyer la réussite de la réinsertion sociale des délinquantes dans la collectivité[43] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5 – Sur le recours aux programmes d'emploi et aux placements à l'extérieur

Que, d'ici le 31 mai 2019, *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur le changement dans le nombre et le pourcentage de détenues ayant eu recours aux programmes d'emploi et aux placements à l'extérieur de 2017-2018 à 2018-2019.

Amélioration des services de santé mentale

Selon les recherches menées par SCC, 67 % des délinquantes étaient atteintes de maladie mentale, tels que des troubles anxieux, la dépression ou la schizophrénie, y compris 12 % des délinquantes présentant un trouble mental grave (par ex. dépression grave, trouble psychotique ou bipolaire), « engendrant à tout le moins des symptômes importants ou une déficience importante dans la capacité de fonctionnement d'une personne[44] ».

---

41 *Ibid.*, paragr. 5.70.

42 *Ibid.*, paragr. 5.71.

43 SCC, Plan d'action détaillé, p. 6-7.

44 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.74 et pièce 5.3.

A. Évaluations de santé mentale

Selon le BVG, dans les 24 heures suivant son admission dans un établissement, « une infirmière autorisée évalue rapidement sa santé mentale [...] [SCC] évaluait à nouveau les délinquantes dans les 14 jours suivant leur admission, comme il se doit, à l'aide du Système informatisé de dépistage des troubles mentaux à l'évaluation initiale [...] Les recherches préliminaires de [SCC] ont fait ressortir la nécessité d'études plus approfondies pour confirmer que les limites d'inclusion établies par cet outil permettaient d'identifier avec justesse les délinquantes pour lesquelles une évaluation plus poussée de la santé mentale était nécessaire[45]. »

Par la suite, les délinquantes « pour lesquelles une évaluation plus poussée est recommandée rencontrent individuellement des membres de l'équipe de santé mentale de [SCC] ». Dans ces cas, un deuxième outil est utilisé, soit l'Échelle des besoins en santé mentale, qui détermine le niveau de soins requis. Selon le BVG, SCC « n'avait pas déterminé si les cotes de cette échelle étaient appropriées pour l'évaluation des délinquantes. De plus, le personnel de santé mentale de [SCC] a indiqué que l'outil ne les aidait pas à établir l'ordre de priorité des délinquantes en attente de services de santé mentale[46]. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait s'assurer qu'il identifie de façon appropriée les délinquantes qui ont besoin de services de santé mentale et leur assigne le niveau approprié de soins[47].

D'abord, pour ce qui est de la validité des évaluations de santé mentale, Jennifer Weathley, commissaire adjointe, a affirmé que « l'échelle informatisée des besoins en santé mentale que nous utilisons à l'admission pour trier tous les délinquants a démontré une sensibilité de plus de 70 %, sur le plan de la validité. Selon le National Institute for Health and Care Excellence du Royaume-Uni, il faut un taux de 70 % pour que l'échelle soit cliniquement appropriée[48]. »

Ensuite, pour ce qui est de la correspondance entre les besoins et les soins reçus, selon la réponse de SCC à la recommandation du BVG, au « cours de l'exercice 2016-2017, Service correctionnel Canada a mis en place un dossier de santé électronique. Depuis, il peut

---

45 *Ibid.*, paragr. 5.82.

46 *Ibid.*, paragr. 5.83.

47 *Ibid.*, paragr. 5.84.

48 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 avril 2018, réunion n° 92, 1610.

surveiller si le niveau de soins reçu par un délinquant correspond à l'évaluation de son niveau de besoin. Service correctionnel Canada peut actuellement le faire pour 40 % des femmes qui reçoivent un traitement et continuera d'améliorer la collecte de données pour cette population. Les résultats préliminaires sont encourageants. Les premières données indiquent que toutes les femmes qui ont reçu une cote de besoin élevé ont reçu des soins intensifs en santé mentale[49]. »

La recommandation du Comité relative aux évaluations de santé mentale se retrouve à la fin de la section B (Plans de traitement – Recommandation 6).

B. Plans de traitement

Le BVG a indiqué que, selon les lignes directrices de SCC, « un plan de traitement doit être établi pour chaque délinquante présentant un problème de santé mentale ». L'examen des dossiers sélectionnés par le BVG a montré que « le personnel n'avait établi un plan de traitement que pour 9 des 27 délinquantes qui en avaient besoin, et un seul dans le délai exigé de 60 jours ». De plus, le BVG a constaté que « les plans de traitement ne documentaient pas de manière uniforme la réponse des délinquantes au traitement ni ne définissaient les objectifs à long terme du traitement, tel que le recommandent les lignes directrices en santé mentale [de SCC][50] ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait établir à temps des plans de traitement en santé mentale pour les délinquantes qui en ont besoin et y inclure l'information exigée selon les lignes directrices de Service correctionnel Canada[51].

Selon le plan d'action de SCC, un « examen mensuel de l'exécution en temps opportun et de l'achèvement des plans de traitement pour les délinquantes est en cours d'élaboration [...] L'utilisation de l'outil de vérification des dossiers fera l'objet d'une surveillance deux fois par année par la Direction de la santé mentale[52]. »

Par conséquent, le Comité recommande :

---

49 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.84.

50 *Ibid.*, paragr. 5.85.

51 *Ibid.*, paragr. 5.86.

52 SCC, Plan d'action détaillé, p. 10-11.

Recommandation 6 – Sur l'évaluation des besoins en santé mentale, la priorisation des soins et l'achèvement des plans de traitement

Que, d'ici le 31 mai 2019, *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur : 1) le changement dans la proportion de détenues qui reçoivent des soins en santé mentale correspondant à leurs besoins de 2016-2017 à 2018-2019; 2) les constats quant à l'achèvement de plans de traitement en santé mentale pour les détenues, suite aux deux premières vérifications des dossiers par la Direction de la santé mentale.

C. Accès aux services de santé mentale

Selon le BVG, pour les délinquantes ayant besoin de traitement, SCC « n'avait pas fait de suivi pour vérifier si elles avaient effectivement reçu les services de santé mentale appropriés en temps opportun[53] ».

Le BVG a constaté qu'il y avait « une pénurie permanente d'employés des services de santé mentale dans chacun des établissements pour femmes » et que SCC « n'avait pas de stratégie de recrutement et de maintien en poste afin de pourvoir tous ces postes[54] ».

Selon le BVG, SCC « disposait de 20 places pour soins psychiatriques à l'intention des délinquantes à son centre psychiatrique régional de Saskatoon ». Cependant, SCC « n'avait pas d'entente en vigueur dans quatre des cinq régions. Il avait une entente de longue date avec un hôpital psychiatrique sécuritaire de Montréal[55]. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait déterminer la capacité requise en services de santé mentale pour traiter les délinquantes chez qui une maladie mentale a été constatée, selon les normes professionnelles reconnues, et combler en temps opportun toutes les lacunes à l'égard des niveaux de service[56].

Selon son plan d'action, SCC mène de la recherche sur les modifications souhaitables dans les soins de santé mentale offerts. De plus, « SCC a reçu 1,85 M$ pour accroître sa capacité en soins de santé intermédiaires pour les délinquantes incarcérées au niveau de sécurité

---

53 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.94.

54 *Ibid.*, paragr. 5.95.

55 *Ibid.*, paragr. 5.96.

56 *Ibid.*, paragr. 5.97.

maximal dans les cinq établissements pour femmes et 3,69 M$ pour conclure des accords en vue d'accéder à 10 places additionnelles pour les hospitalisations en psychiatrie[57] ».

Le Comité est encouragé par ces développements, mais souhaite que SCC réponde mieux à la recommandation du rapport du BVG. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 7 – Sur l'accès aux services en santé mentale

Que, d'ici le 31 mai 2019, *Service correctionnel Canada* (SCC) présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape expliquant : 1) dans quelle mesure il existe un suivi du traitement en santé mentale des détenues; 2) l'état du développement d'une stratégie de recrutement et de maintien en poste des employés de SCC en santé mentale; 3) les ententes existantes entre les établissements pénitentiaires pour femmes et les centres de soins psychiatriques; 4) l'accès des délinquantes aux soins de santé mentale, notamment le nombre et le pourcentage de détenues n'ayant pu obtenir des soins, à cause de la longueur des listes d'attente.

D. Isolement et observation intensifiée

Le BVG a constaté « que certaines délinquantes souffrant d'une maladie mentale grave avaient été placées en isolement », même si le recours à l'isolement a diminué de 2014-2015 à 2016-2017[58]. L'isolement consiste à « confiner une délinquante à une cellule située dans une unité ou rangée de cellules distincte de l'établissement afin qu'elle ne puisse pas fréquenter d'autres personnes ». De plus, une « délinquante en isolement a le droit de sortir de sa cellule au moins deux heures par jour pour faire de l'exercice et prendre une douche. La période qu'une délinquante passera en isolement dépend de l'évaluation individuelle du risque et est normalement déterminée au moyen d'une série de revues obligatoires[59]. »

Selon le BVG, SCC « a reconnu qu'il y avait lieu de limiter l'isolement pour les personnes atteintes d'une maladie mentale grave. En août 2017, [SCC] a modifié sa politique sur l'isolement pour interdire que cette mesure soit appliquée aux délinquants atteints d'une maladie mentale grave avec une déficience importante[60]. »

---

57 SCC, Plan d'action détaillé, p. 11.

58 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.98.

59 *Ibid.*, pièce 5.4.

60 *Ibid.*, paragr. 5.104.

Le BVG a également constaté que SCC « utilisait aussi les cellules dans la rangée de cellules d'isolement pour surveiller les délinquantes présentant un risque imminent d'automutilation ou de suicide. Ces délinquantes faisaient l'objet de ce que [SCC] appelle 'l'observation intensifiée', une autre forme d'isolement, et étaient placées dans des cellules situées dans la rangée de cellules d'isolement ». Or, « selon l'avis des experts en santé mentale, sur le plan clinique, il n'est pas approprié d'utiliser les cellules de la rangée de cellules d'isolement pour surveiller les délinquantes qui présentent un risque d'automutilation ou de suicide[61] ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> Service correctionnel Canada devrait s'assurer que les délinquantes atteintes d'une maladie mentale grave avec une déficience importante ne sont pas placées en isolement. Il devrait améliorer sa surveillance des délinquantes placées en observation intensifiée pour détecter les comportements d'automutilation ou de suicide, ainsi que sa surveillance des délinquantes chez qui une maladie mentale grave avec une déficience importante a été constatée. Service correctionnel Canada ne devrait plus recourir aux cellules de la rangée de cellules d'isolement pour surveiller les délinquantes qui présentent un risque d'automutilation ou de suicide[62].

Selon le plan d'action de SCC, les « travaux liés aux déménagements [des cellules d'observation dans les rangées de cellules d'isolement] débuteront au cours de l'exercice 2018-2019[63] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8 – Sur l'utilisation des cellules d'observation dans les rangées de cellules d'isolement

Que, d'ici le 31 mai 2019, *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant si toutes les cellules d'observation situées dans les rangées des cellules d'isolement ont été déménagées dans les centres de détention pour femmes, et sinon, les raisons expliquant ce retard.

---

61 *Ibid.*, paragr. 5.105.

62 *Ibid.*, paragr. 5.107.

63 SCC, Plan d'action détaillé, p. 14.

Mise en liberté dans la collectivité

Le BVG a constaté que « 73 % des délinquantes mises en liberté pour la première fois (299 sur 411) avaient obtenu une libération conditionnelle, une augmentation de 15 % par rapport aux trois exercices précédents. Cependant, seulement un quart des délinquantes (74 sur 299) ont été mises en liberté conditionnelle à la date à laquelle elles y devenaient admissibles pour la première fois[64]. »

Le BVG a aussi constaté que SCC « avait accru le recours aux plans pour la libération [...], lesquels font participer des organismes ou des collectivités autochtones au processus de réinsertion ». De plus, « les délinquantes autochtones bénéficiant d'un plan pour la libération [...] avaient plus de chances d'obtenir une libération conditionnelle[65] ».

Selon le BVG, près de « la moitié des délinquantes présentant un faible risque de récidive ont reporté leur audience de libération conditionnelle ou y ont renoncé. Par conséquent, les délinquantes à faible risque sont restées en détention en moyenne huit mois après la date à laquelle elles étaient devenues admissibles pour la première fois à une libération conditionnelle, et certaines ont été mises en liberté seulement à la date de mise en liberté obligatoire[66]. »

Enfin, le BVG a constaté que SCC aurait pu « économiser environ 4 millions de dollars en coûts d'incarcération si les 225 délinquantes mises en liberté conditionnelle au cours de l'exercice 2016-2017 avaient été préparées et libérées à la date à laquelle elles étaient devenues admissibles pour la première fois à une libération conditionnelle[67] ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

> **Service correctionnel Canada devrait s'assurer que les délinquantes, en particulier celles qui présentent un faible risque de récidive et qui ont réussi leurs programmes correctionnels, sont préparées à leur audience de libération conditionnelle dès la date à laquelle elles deviennent admissibles pour la première fois à la libération conditionnelle, afin de favoriser leur réinsertion sociale[68].**

---

64 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.115.

65 *Ibid.*, paragr. 5.116.

66 *Ibid.*, paragr. 5.119.

67 *Ibid.*, paragr. 5.120.

68 *Ibid.*, paragr. 5.121.

Selon le plan d'action de SCC, la « mise en œuvre d'un rapport d'information automatisé pour cibler les délinquantes à faible risque qui ont terminé leurs programmes avec succès et qui ont dépassé la date d'admissibilité à la libération conditionnelle est terminée[69] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 9 – Sur la préparation des détenues à leur audience de liberté conditionnelle

Que, d'ici le 31 décembre 2019, *Service correctionnel Canada* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur le changement dans le pourcentage de détenues ayant terminé leurs programmes correctionnels avant la date à laquelle elles sont devenues admissibles pour la première fois à une audience de liberté conditionnelle.

CONCLUSION

Le Comité conclut que « bien que Service correctionnel Canada ait offert aux délinquantes des programmes correctionnels, il ne l'avait pas fait d'une manière favorisant leur réinsertion sociale en temps opportun[70] ». En particulier, les programmes correctionnels n'étaient pas fournis assez rapidement pour que les détenues les complètent avant la date à laquelle elles peuvent présenter une demande de libération conditionnelle. De plus, « les équipes de santé mentale de Service correctionnel Canada n'avaient pas de moyens suffisants pour prodiguer des services de santé mentale aux nombreuses délinquantes chez qui des maladies mentales avaient été relevées[71] ». Le Comité formule donc neuf recommandations à Service correctionnel Canada visant à améliorer la préparation des détenues à leur mise en liberté.

---

69 SCC, Plan d'action détaillé, p. 14.

70 BVG, La préparation des détenues à la mise en liberté – Service correctionnel Canada, rapport 5 des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 5.122.

71 *Ibid.*, paragr. 5.87.

SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCE

Tableau 1 – Sommaire des mesures recommandées et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	*Service correctionnel Canada* (SCC) doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport présentant les résultats de l'étude de SCC concernant la validité des outils d'évaluation du niveau de sécurité; B) un rapport sur la revue de la documentation sur les facteurs de risque pertinents aux délinquants et leur rôle possible dans le processus de détermination de la cote de sécurité.	30 juin 2018 et 31 décembre 2018
Recommandation 2	SCC doit présenter au Comité : A) un rapport d'étape de conformité sur le pourcentage d'employés concernés ayant reçu la formation sur l'Indice de risque criminel; B) un rapport final sur le pourcentage d'employés nécessitant une telle formation qui l'ont reçu, en date du 31 mars 2019.	30 septembre 2018 et 31 mai 2019
Recommandation 3	SCC doit présenter au Comité : A) un rapport d'évaluation sur la pertinence, l'efficience et l'efficacité des programmes correctionnels destinés aux femmes; B) un rapport sur la proportion de détenues ayant terminé leurs programmes correctionnels avant la date à laquelle elles deviennent admissibles à une audience de libération conditionnelle, en 2017-2018 et 2018-2019.	31 décembre 2018 et 31 mai 2019
Recommandation 4	SCC doit présenter au Comité un rapport décrivant la nature de tous les programmes offerts aux détenues autochtones, comme les Sentiers autochtones et l'accès aux pavillons de ressourcement, dans chacun des cinq établissements fédéraux pour femmes, de même que la proportion des détenues autochtones ayant complété leur programme correctionnel avant la première date d'audience de liberté conditionnelle, par programme.	31 décembre 2018

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 5	SCC doit présenter au Comité un rapport sur le changement dans le nombre et le pourcentage de détenues ayant eu recours aux programmes d'emploi et aux placements à l'extérieur de 2017-2018 à 2018-2019.	31 mai 2019
Recommandation 6	SCC doit présenter au Comité un rapport sur : 1) le changement dans la proportion de détenues qui reçoivent des soins en santé mentale correspondant à leurs besoins de 2016-2017 à 2018-2019; 2) les constats quant à l'achèvement de plans de traitement en santé mentale pour les détenues, suite aux deux premières vérifications des dossiers par la Direction de la santé mentale.	31 mai 2019
Recommandation 7	SCC doit présenter au Comité un rapport d'étape expliquant : 1) dans quelle mesure il existe un suivi du traitement en santé mentale des détenues; 2) l'état du développement d'une stratégie de recrutement et de maintien en poste des employés de SCC en santé mentale; 3) les ententes existantes entre les établissements pénitentiaires pour femmes et les centres de soins psychiatriques; 4) l'accès des délinquantes aux soins de santé mentale, notamment le nombre et le pourcentage de détenues n'ayant pu obtenir des soins, à cause de la longueur des listes d'attente.	31 mai 2019
Recommandation 8	SCC doit présenter au Comité un rapport décrivant si toutes les cellules d'observation situées dans les rangées des cellules d'isolement ont été déménagées dans les centres de détention pour femmes, et sinon, les raisons expliquant ce retard.	31 mai 2019

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 9	SCC doit présenter au Comité un rapport sur le changement dans le pourcentage de détenues ayant terminé leurs programmes correctionnels avant la date à laquelle elles sont devenues admissibles pour la première fois à une audience de liberté conditionnelle.	31 mai 2019

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général	2018/04/17	92
Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		
Carol McCalla, directrice principale		
Service correctionnel du Canada		
Kelley Blanchette, sous-commissaire pour délinquantes		
Anne Kelly, commissaire intérimaire		
Jennifer Wheatley, commissaire adjointe, Secteur des services de santé		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 92 et 98) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, député